

do parecer GENOLINO AMADO, que agora torno a ratificar, inclusive na parte referente à atualização das gratificações, critério com o qual, por antecipação, concordara o Departamento do Pessoal.

Ainda a propósito do assunto em debate, é bom salientar que o então Secretário de Administração, ao decidir como decidiu a questão, foi traído por autêntico daltonismo jurídico, pois na incorporação da vantagem, vale dizer, onde a lei quis garantir a continuidade da percepção do benefício, enxergou êle coisa diversa: que o propósito do Estatuto fôra o de imobilizar num *quantum* inalterável a vantagem incorporada.

Ora, nada mais injurídico. O que flui da inteligência do texto é que se quis premiar com a garantia do recebimento da gratificação — em igualdade de situação com os demais recebedores dela — os servidores que, por prazos prolongados (10 anos ininterruptos ou 15 interpolados) estiveram sujeitos ao risco ou ao contágio. Ao assim agir, o Poder Público não desnaturou a essência do benefício (continua êle a ser *gratificação por risco de vida ou saúde*); apenas quis que êles devesse ser pago, mesmo que o funcionário, temporária ou permanentemente, deixasse de correr os perigos resultantes da natureza do seu trabalho. E êsse pagamento há-de ser feito nas mesmas condições em que se processam os dos servidores que o recebem sem tê-lo incorporado: atualizado proporcionalmente ao vencimentos, no termo da lei. Imobilizar a gratificação no tempo, de modo a convertê-la em parcela fixa e insuscetível de correção, não representaria o prêmio da lei, não corresponderia ao que se quis conferir: o pagamento da gratificação, independentemente da exigência de o funcionário continuar sujeito ao perigo da contaminação. Seria até um modo de fraudar a concessão legal, por exigir que, apesar de premiado com a incorporação do benefício, tenha o servidor de voltar a trabalhar sob risco para que a Administração lhe pague a gratificação em igualdade com os que não lograram o prêmio de vê-la assegurada.

Convenha-se que o raciocínio levado assim às suas últimas conseqüências conduz a tal absurdo que indica, desde logo, o êrro manifesto em que incidiu o critério anterior.

Releva ponderar que constitui ponto pacífico, no que se refere às vantagens calculadas proporcionalmente sôbre os vencimentos, a sua atualização sempre que se modificarem aquêles. Era assim, até sua extinção, com os quinquênios, gratificações adicionais, etc., não havendo, pois, como se adotar princípio diverso e excludente apenas para com as gratificações por risco de vida ou saúde alinhadas nos itens V e VI do art. 140 do Estatuto.

Ainda que tenha o entendimento da inocuidade de tal gratificação na prática, o certo é que até sua extinção pelo estabelecimento de critério nôvo e mais verdadeiro do seguro contra o risco de vida — ela deve ser sempre calculada sôbre o nível atualizado do vencimento-base.

Rio de Janeiro, 7 de outubro de 1964.

EUGÊNIO DE VASCONCELLOS SIGAUD
Procurador-Geral do Estado

GRATIFICAÇÕES DE RISCO DE VIDA OU SAÚDE. VIGÊNCIA DA LEGISLAÇÃO ESPECIAL PERTINENTE

Esta Procuradoria Geral examinou, no início do ano passado, consulta formulada pela Secretaria de Administração, referente a gratificações de risco de vida, concluindo — em parecer aprovado do Dr. GENOLINO AMADO — pela revisão de atos administrativos que, sem base legal, haviam deferido a incorporação daquela vantagem.

A Secretaria de Administração, todavia, ao dar cumprimento àquela recomendação, vislumbrou certas dificuldades, as quais, em síntese, seriam as seguintes:

1.º) A Lei n.º 14, de 1960, no seu art. 73, dispôs que as concessões de várias gratificações, inclusive a conferida pelo trabalho com raios-X, seriam fixadas em lei;

2.º) O Supremo Tribunal Federal, examinando a aplicabilidade do art. 78 da Lei federal n.º 3.780, de 1960 (preceito idêntico àquele da Lei n.º 14), deu como inadmissível a concessão de gratificações com base em regulamentação anterior;

3.º) Em conseqüência, e pelas mesmas razões contidas no aresto referido, não mais poderiam subsistir as concessões de gratificação de raios-X com fundamento na Lei n.º 567, de 1951.

Data venia, o problema não foi devidamente equacionado, pois aspectos importantes deixaram de ser referidos neste processo.

Em primeiro lugar, cabe pôr em relêvo a dissimelhança radical entre o tratamento legal dada pelo União e pela Guanabara à questão da outorga de gratificações pelo risco de vida e saúde.

Assim, verifica-se que o Estatuto dos Funcionários Federais (Lei n.º 1.711, de 1952), ao admitir a concessão do benefício, deixou implicitamente que o Executivo, por ato próprio seu, fixasse as condições de seu deferimento. Daí a regulamentação ordenada por via de decretos, do qual o primeiro foi o de n.º 33.652, de 28-8-1953.

Ora, muito outro, como se esclareceu, foi o sistema adotado na legislação local, que, inclusive, ao que se presume, serviu de modelo ao princípio da lei federal citada. Aqui, de longa data, o deferimento de tais gratificações sempre dependeu de lei.

Êsse ordenamento já se continha no primeiro Estatuto dos Funcionários que teve a então PDF (Decreto-lei n.º 3.770, de 28-10-1941), cujo art. 120 estabelecia:

“Art. 120 — A gratificação pelo exercício em determinadas zonas ou locais e pela execução de trabalhos de natureza especial, com risco da vida ou da saúde, *será determinada em lei*”.

O Estatuto vigente (Lei n.º 880, de 1956), reproduziu o preceito, dando-lhe até mais amplitude, pois dispôs que outras gratificações, além daquelas capituladas na lei antiga, seriam também conferidas por lei.

É que se contém no § 1.º do seu art. 140, *verbis*:

“§ 1.º A concessão da gratificação a que se referem os itens I, V, VI e IX dêste artigo, *depende de lei*”.

Esclareça-se que os itens mencionados no texto dizem respeito às gratificações de função (item I), pelo exercício em determinadas zonas ou locais (item V), *pela execução de trabalho de natureza especial, com risco de vida ou saúde* (item IX).

Conseqüentemente, o pagamento da vantagem no Estado sempre se fez através de *lei*. E, no caso das gratificações pelo uso de raios-X, isso ocorreu através das Leis ns. 194, de 1948 e 567, de 1951.

Essa é a premissa verdadeira para enfocar o problema: no Estado, as gratificações sempre dependeram de lei, e por lei foram concedidas; na União, eram conferidas através de atos do Executivo (decretos).

Dessa explicação preliminar, verifica-se a nenhuma aplicação à espécie do aresto do Supremo Tribunal Federal trazido à baila pela consulta.

Ali, a nova disposição legal (Lei federal n.º 3.780, de 1960), ao exigir *lei* para que a vantagem fôsse deferida, veio encontrar apenas decretos executivos que a concediam, embora baixados lícitamente em face do regime anterior; por isso, a Suprema Côrte, examinando o pedido de segurança, denegou-o, pois não fôra ainda expedida a *lei* que poderia deferir o direito reivindicado pelo então impetrante, vale dizer a norma originária do Poder Legislativo e com caráter de generalidade e impessoalidade. Mesmo assim, o Procurador-Geral da República, no parecer que a consulta não citou por inteiro, esclareceu que :

“Após a vigência da disposição legal transcrita, raríssimas têm sido as novas concessões, *apenas permitiu-se o prosseguimento do pagamento das concessões anteriores, mesmo assim, para aquelas situações já regulamentadas por decreto*” (D.J. de 15-10-1964, fls. 789 do apenso).

No Estado, a simples reiteração, pela Lei n.º 14, de 1960, de preceitos de 1941 e de 1956, que exigiam lei para as gratificações, veio encontrar uma situação perfeitamente ajustada a êsse regime, que não era nôvo porque era o de sempre, pois tôdas essas vantagens vinham sendo conferidas por lei e não por decretos, como ocorria na União.

Não há, destarte, como pretender tirar quaisquer ilações do acórdão do STF para aplicá-las à Guanabara.

E nem se sustente que a legislação anterior teria sido revogada apenas pelo fato de ter sido expedida na vigência da norma antiga, que a nova lei apenas reeditou.

Na hipótese, tanto os comandos das leis que concederam as várias gratificações (raios-X, contágio em hospitais, etc.) como o da Lei n.º 14, de 1960, são da mesma hierarquia. Se assim é, em face dos preceitos da legislação civil, êles coexistem, pois

“A lei nova que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior” (§ 2.º do art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil).

Tanto é certo isso, que os preceitos estatutários e o da Lei n.º 14, de 1960, (princípios apenas programáticos) não precisariam, necessariamente, ter existência, para que o Poder Público, através de leis, concedesse quaisquer daquelas gratificações ou outras que julgasse de bom alvitre. Mais ainda, temos o precedente de que tôda a legislação que outorgou tais benefícios foi expedida sob a égide do Estatuto anterior (Dec.-lei n.º 3.770, de 1941), jamais tendo sido impugnada (o que seria um absurdo) pelo fato de o nôvo contexto estatutário (Lei n.º 880, de 1956) haver reprotuzido a regra anterior. É o caso das já aludidas Leis ns. 194, de 1948, e 567, de 1951, das Leis ns. 760, de 1952, e 826, de 1955, etc.

Na espécie — por isso subsistiu aquela legislação em face do Estatuto nôvo e subsiste diante da Lei n.º 14, de 1960 — sequer se poderia falar em revogação tácita pela única circunstância de a lei geral haver repetido o postulado da lei antiga. É que, como ensinam os doutos, a revogação tácita da lei não se presume; para que ocorra tal fato é mister que os diplomas sejam irreconciliáveis no seu espírito ou nos seus detalhes, porque :

“Só a impossibilidade completa de harmonizar os textos, autoriza a sua revogação, e contudo apenas na parte restrita em que se repugnam; ao revés — “mantém-se em vigor” (CLÓVIS BEVILÁQUA, *Teoria Geral do Direito*) pelo princípio da continuidade da sua eficácia, combinando-se assim, nesta harmonia unificadora, o direito antigo e o direito moderno” (JUSTO DE MORAIS, *Parecer, in Rev. For.*, vol. XXI, pág. 368).

No caso em exame, muito ao contrário, não houve e não há qualquer antagonismo entre os comandos da lei antiga e da nova, pois um constituiu reprodução do outro: nos dois casos, o legislador manifestou, sem discrepância, a mesma vontade, quis o mesmo fim, visou ao mesmo objetivo. Conseqüentemente, perdura a legislação especial, que não se choca, antes se ajusta por inteiro à regra da nova legislação.

Aliás, a reprodução, na Lei n.º 14, de 1960, dos princípios do art. 140, § 1.º, do Estatuto, teve apenas um propósito: o de ajustar dito comando ao sistema do Plano de Classificação de Cargos. É que a Lei n.º 880, de 1956, exigia que a concessão de gratificações de função também se fizesse através de lei, disposição que a Lei n.º 14, de 1960, veio inovar, no seu art. 13, estabelecendo que isso se fizesse por simples ato do Executivo. Além disso, o nôvo texto incluiu também entre as gratificações dependentes de lei a que se refere ao pagamento de trabalho técnico ou científico.

Por isso, o Plano de Classificação de Cargos reproduziu, no art. 73, o princípio do Estatuto, excluindo dêle tão somente a referência do item I do art. 140, que era exatamente aquêle relativo às gratificações de função.

Entendo, em decorrência de todo o exposto, que estão vigendo as leis concessivas das gratificações previstas nos arts. 140 do Estatuto e 74 da Lei n.º 14, de 1960, legislação essa que, segundo a letra do último desses preceitos — estabelece as *condições de pagamento* daquelas vantagens, pois arbitra, inclusive, as percentagens que, calculadas sobre o vencimento, a elas devem corresponder. Ao Poder Público, se julgar conveniente revogá-las, cabe seguir o exemplo da União, que as cancelou definitivamente através do art. 15 da Lei n.º 4.345, de 1964.

É o meu parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 19 de fevereiro de 1965.

PETRÔNIO DE CASTRO SOUZA
Procurador do Estado

**PESSOAL DA POLÍCIA MILITAR TRANSFERIDO DA UNIÃO.
MELHORIAS DE ESTIPÊNDIO RESULTANTES DE PROMOÇÃO.
RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO**

O problema jurídico suscitado no presente processo liga-se à esdrúxula “opção” que a Lei n.º 4.242, de 17-1-1963, em má hora veio facultar aos servidores transferidos da União ao Estado da Guanabara. Essa transferência, como se sabe, fôra corolário imediato da mudança da capital para Brasília, em cumprimento de dispositivo constitucional, e encontrara sua disciplina na chamada Lei SAN TIAGO DANTAS, a de n.º 3.752, de 14-4-1960. Muito tempo depois de consumada, a União, ao nosso ver irregularmente, decidiu permitir aos servidores que o requeressem a volta aos quadros federais, e a matéria foi regulamentada pelo Dec. n.º 52.694, de 15-10-1963.

Tendo-se aberto, em consequência, vagas em determinados cargos, foram elas preenchidas pelo Governo estadual mediante a promoção de servidores que ocupavam cargos imediatamente inferiores. O exemplo a que recorre o Comando da Polícia Militar, no Ofício que deu origem ao processo, é bastante esclarecedor: havia naquela corporação um efetivo de 22 tenentes-coronéis; optando 10 deles pela volta à União, preencheram-se as vagas correspondentes com 10 maiores que tinham permanecido no serviço estadual, através da sua promoção ao posto de tenente-coronel. Discute-se, então, a quem compete pagar o estipêndio desses 10 novos tenentes-coronéis: se à União, se ao Estado. Informa o Comando da PMEG que o DASP, na elaboração da proposta orçamentária, se estaria negando a incluir dotação suficiente para o aludido pagamento, sob o pretexto de caber ao Estado essa responsabilidade.

2. É na Lei n.º 3.752 que se encontram os elementos necessários ao desate da questão. Reza o art. 3.º, § 2.º, desse diploma :

“A União compete pagar :

a) a remuneração do pessoal lotado nos serviços transferidos, correspondente aos cargos atuais e àqueles a que os ser-

vidores venham a ser promovidos, com exclusão das majorações decretadas pelo Estado da Guanabara;

b)

Coerentemente, dispõe o § 4.º do mesmo artigo :

“Ao Estado da Guanabara compete pagar :

a) a remuneração correspondente aos cargos isolados e de carreira dos serviços transferidos, cujo provimento seja posterior à transferência, *com exceção das promoções a que se refere o § 2.º, alínea “a”.*

Eis como o ilustre Ministro VÍTOR NUNES LEAL, quando ainda Consultor-Geral da República, resumiu, em esplêndido parecer, o critério adotado a respeito pelo legislador de 1960 :

“... atendendo à deficiência de recursos do novo Estado para suportar todos os ônus da transferência dos serviços referidos, resolveu a União, por lei, conceder-lhe um auxílio ou subvenção consistente no pagamento do pessoal transferido, *incluindo as despesas acrescidas resultantes de promoções e aposentadorias*; entretanto, os servidores admitidos posteriormente à transferência ficarão somente a cargo do Estado, do mesmo modo que os aumentos de vencimentos e melhorias de vantagens que vierem a ser concedidos pelo Estado” (*in Arg. do Min. da Just. e Neg. Int.*, vol. 76, pág. 44).

Ora, no caso, trata-se de servidores de investidura federal, que foram promovidos. Nos termos dos dois dispositivos acima transcritos, o ônus da sua remuneração incide totalmente sobre a União, da qual hão de receber não só as importâncias a que faziam jus pelo exercício dos cargos anteriores, mas também a melhoria de estipêndio decorrente da promoção.

3. Não se objete com a parte final da alínea a do art. 3.º, § 2.º, que alude a “majorações decretadas pelo Estado da Guanabara”. Quanto a estas, não há dúvida de que a responsabilidade é estadual, tanto por força do que ali se dispõe, como do § 4.º, alínea c, do mesmo artigo, *verbis* :

“Art. 3.º

§ 4.º Ao Estado da Guanabara compete pagar :

a)

b)

c) as diferenças devidas ao pessoal remunerado da União, inclusive o inativo, correspondente às majorações de vencimentos, proventos e vantagens decretadas pelo Estado”.

Mas aqui não é disso que se trata. São duas hipóteses distintas: *aumento de estipêndio por força de promoção e majoração pura e simples.*